

# POLÍTICA PÚBLICA, ESTRATEGIAS HABITACIONALES Y RESISTENCIAS DE LOS SECTORES POPULARES: PROBLEMATIZANDO LA CUESTIÓN DEL DERECHO AL ESPACIO URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Ingrid Gisele Baumann

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

[igbau@hotmail.com](mailto:igbau@hotmail.com); [ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)

## Resumen

El objetivo de este artículo es indagar en la estrategia habitacional de los sectores populares organizada en torno a la habitación de *hoteles y pensiones*.

Contextualizando la génesis y los antecedentes de este tipo de estrategia, focalizamos en dos programas implementados por el Gobierno de la Ciudad, uno de carácter asistencial y el segundo de gestación y fomento a los procesos autogestionarios, recortando el período temporal de análisis desde 1999 a 2005. Para ello describimos las características poblacionales del sector compuesto por habitantes de hotelados, y analizamos las resistencias, pugnas y conflictos entorno a la definición de la cuestión del derecho al uso del espacio urbano por parte de los distintos actores involucrados, en particular de aquellos colectivos de autogestión que lograron definir la cuestión hacia perspectivas participativas.

Palabras clave: Política habitacional, Hoteles y pensiones, Autogestión, Derecho, Espacio Urbano.

## Introducción

Desde hace varios años, en el campo de las ciencias sociales, se viene hablando de las alternativas, o más frecuentemente de las *estrategias habitacionales*, que recrean los sectores populares urbanos con el objeto de reproducirse socialmente.

Nuestra intención en este artículo es indagar en la estrategia habitacional de los sectores populares organizada en torno a la habitación de *hoteles y pensiones*. Adoptada en diferentes coyunturas a lo largo del siglo XX para enfrentar el permanente *déficit habitacional* en la Ciudad de Buenos Aires, las acciones de los sectores de inquilinos han sido acompañadas, estimuladas o impuestas por numerosas políticas públicas municipales y nacionales, con diferentes grados de éxito, en variados momentos históricos, y bajo distintos regímenes gubernamentales. En este caso, focalizaremos en dos programas implementados por el Gobierno de la Ciudad, recortando el período temporal de análisis desde 1999 a 2005.

Nuestros objetivos en este artículo son:

- I) Describir el contexto socio-económico y político-institucional en las que emergieron las distintas políticas de vivienda a lo largo del siglo XX;
- II) Rastrear el origen de los hoteles y pensiones como fenómeno relevante en tanto estrategia de los sectores populares para la resolución de la situación de déficit habitacional;
- III) Describir las características habitacionales propias que los definen y lo diferencian de otros fenómenos similares en la actualidad;
- IV) Describir las características poblacionales de los habitantes de los hoteles y pensiones en la actualidad;
- V) Describir un conjunto de políticas públicas municipales de carácter *asistencial* orientadas a enfrentar el problema de la población en situación de calle, dentro del cual los hoteles y pensiones adquieren un rol relevante;
- VI) Describir uno de los Programas (Programa de Autoconstrucción de Viviendas) que conforma el conjunto de políticas públicas municipales orientadas a enfrentar el colapso estructural en el que se encuentra el mecanismo transitorio de alojamiento en hoteles y pensiones;
- VII) Analizar las resistencias, pugnas y conflictos entorno a la definición de la cuestión del derecho al uso del espacio urbano en el caso de las políticas mencionadas.

Política pública de hábitat y vivienda: algunas definiciones teóricas

Siguiendo las definiciones de Oscar Yujnovsky, el déficit habitacional está enmarcado en el proceso de emergencia habitacional, y puede ser definido como la imposibilidad de acceso de la población a la vivienda, con un fuerte deterioro de las condiciones de habitabilidad de ellas y con la amenaza concreta de la pérdida total.

Las políticas habitacionales pensadas para enfrentar este déficit, en tanto políticas públicas diseñadas desde distintos niveles estatales tienen una doble característica: por un lado, serían cristalizaciones de conflictos y pugnas de intereses de los distintos

sectores sociales (empresas, movimientos sociales, partidos políticos, burocracias, etc.) y, por el otro, operarían como condicionamientos para la acción y reproducción de dichos actores. Sin lugar a dudas, las políticas de vivienda son una variable imprescindible a la hora de efectuar la planificación urbana de cualquier metrópolis. Sin embargo, no sólo son una herramienta del Estado para la distribución del espacio territorial, sino también son el ámbito de confrontación de intereses que pugnan por imponer una determinada concepción del *derecho al uso del espacio urbano* (1).

Desde este punto de vista, sería correcto incorporar la definición que Yujnosvky hace sobre el concepto de Vivienda (*una configuración de servicios - servicios habitacionales - que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales*) (2), ya que implica mirar más allá de la concepción físico-material de la vivienda, o de la concepción económica desde donde se la considera en términos de *stock*.

La vivienda es un bien material cuyo objetivo es la satisfacción de la necesidad particular o familiar de acogimiento y protección, sin embargo no es sólo eso. Los servicios habitacionales tienen que ver con la calidad de la vivienda, de los materiales con los que fue construida, de las conexiones a servicios sanitarios (cloacas, red de gas, agua potable), con los grados de conectividad de los barrios en donde están instaladas (transporte, redes de telecomunicaciones, comercios) y con toda una serie de servicios sociales (salud, educación, recreación) establecidos con el fin de velar por otros derechos como la construcción del propio espacio-barrio y la constitución de identidades (y diversidades) en ese proceso.

Según Carla Rodríguez, en la ciudad de Buenos Aires, en tanto centro de la Región Metropolitana, se ha desarrollado una dinámica que involucra un doble movimiento: la expansión de las periferias y la reapropiación de la centralidad, ocupando sus intersticios (el fenómeno de las ocupaciones de edificios, hotelados-pensiones, el repoblamiento de villas). La relevancia que adquiere la centralidad urbana para las condiciones de reproducción de los sectores populares dará lugar justamente al desarrollo de acciones colectivas de demanda por un acceso igualitario a la ciudad.

La reivindicación del derecho al uso, apropiación y reproducción de los espacios urbanos que componen esa centralidad, no sólo es, simplemente, una parte de la creciente cantidad de *cuestiones* que va planteando el desarrollo contradictorio de toda sociedad compleja. Sino por el contrario, la resolución, siempre parcial, no neutral, temporal, coyuntural, de las cuestiones que se problematizan socialmente, en este caso la cuestión del hábitat urbano, requiere de un proceso de estudio, no siempre sencillo, de separación de: el análisis de las transformaciones históricas de los aparatos estatales, del análisis de las cuestiones sociales y los modos de demanda social que exigen su intervención mediante políticas públicas. Dice Oszlak: “La metamorfosis del aparato del estado se ajusta así a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones” (3).

Por otra parte, en medio de los intersticios urbanos de la centralidad, y como consecuencia de la acción colectiva y organizada para la producción social del hábitat, nos encontramos con la experiencia de un progresivo desarrollo del cooperativismo autogestionario como incipiente movimiento social y como expresión de lineamientos de políticas orientadas hacia la concreción, colectiva y organizada, del derecho a la ciudad (4).

En este sentido, podemos plantear que “La producción de los servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tiene lugar en una sociedad determinada con una cierta organización social y relaciones de poder, por lo tanto, las condiciones de vivienda y la política habitacional sólo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y del Estado” (5).

Las reestructuraciones del espacio urbano y las estrategias habitacionales de los sectores populares a lo largo del siglo XX

La ciudad de Buenos Aires es el resultado de un largo proceso de configuración urbana que comienza en el siglo XVI con la fundación de la denominada Ciudad Histórica. En tanto centro político e institucional del país, con casi tres millones de habitantes, concentró en 1991 a más de una tercera parte de la población nacional y a poco menos de la mitad de las actividades económicas del país. Sin embargo, a pesar de que a principios del siglo XX supo ofrecer infraestructura y servicios similares a los de cualquier ciudad europea, con el correr de los años llegó a una llamativa situación cercana al colapso (6).

Durante el régimen oligárquico iniciado en la década de 1880, la orientación liberal de las políticas públicas impuso la noción de derecho a la propiedad individual interpretado de manera absoluta, en consecuencia el sector privado se encontró con mínimas restricciones a la hora de hacer uso de las tierras disponibles y al encarar negocios inmobiliarios y de construcción.

Según los aportes de varios autores, esto explica también, la prescindencia estatal en la producción de vivienda y en la regulación del uso del suelo. Los sectores sociales damnificados por esta ausencia, fueron, sin lugar a dudas, los sectores de menores recursos quienes, al no lograr acceder al mercado inmobiliario, debieron resolver por sí mismos los problemas habitacionales (7). En esta línea podemos afirmar que, este rasgo inicial en la formación de la ciudad de Buenos Aires, se convertirá a lo largo del tiempo en una constante hasta nuestros días.

En aquel momento, las estrategias habitacionales de dichos sectores, en su mayoría población inmigrante, fueron los *conventillos* ubicados en zonas cercanas al Riachuelo, y antecesores de los actuales *hoteles y pensiones*. Años luego, una de las pocas medidas inmobiliarias tomadas por el Estado nacional, que permitió también la salida de la población de los conventillos fue el congelamiento de los alquileres en 1943. Ello habilitó la permanencia de gran parte de los sectores medios y medios-bajos en el Capital Federal, quienes contaron con la excepcional oportunidad de alquilar en zonas previamente urbanizadas.

Entre 1945 y 1960, los cambios territoriales se reflejaron en el crecimiento metropolitano. Durante el período 1976 y 1983, correspondiente a la última Dictadura Militar, el crecimiento poblacional de la ciudad de Buenos Aires fue menor al total nacional (1,6 % frente a un 1,8%). Según Pedro Pírez esto se debió a dos causas: el crecimiento de las economías regionales y el deterioro de la economía metropolitana típicamente industrial. Es sabido que las políticas del gobierno militar se orientaron a hacia la valorización financiera y la desindustrialización, con regresivos cambios en la redistribución del ingreso para los sectores populares. En ese contexto, dictadura llevó a la práctica, diversos instrumentos de ordenamiento territorial que intentaron regular el derecho al uso del espacio urbano de dichos sectores. Entre ellos podemos destacar dos de los más importantes: el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires en 1977; y el Decreto-Ley 8912/77 "de usos del suelo" de la Provincia de Buenos Aires (8). En consonancia con esto, se descongeló el mercado de alquileres en un proceso gradual de dos a tres años a partir de 1976 afectando principalmente a inquilinos de clase media y media baja.

Los efectos de las políticas urbanas del período militar se comenzaron a percibir a partir de mediados de la década de 1980, básicamente en dos procesos: el empobrecimiento de la población y su redistribución territorial. A diferencia de lo sucedido en el conurbano bonaerense, en Capital Federal se acentuó la heterogeneidad social en un proceso de poblamiento (asentamiento o retorno) por parte de sectores de muy bajos recursos, que se dio a partir de la recuperación democrática de fines de 1983.

En particular, y según datos relevados en los estudios de Oscar Oszlak sobre problemáticas de vivienda en este período, el descongelamiento de los alquileres afectó a un 7,14 % de la población de sectores medios y medios bajos residentes en la Capital Federal, quienes tuvieron que afrontar estrategias habitacionales de emergencia tales como villas, casas tomadas, y hoteles-pensiones.

En este sentido, el deterioro urbano de la Capital Federal se reflejó claramente en la precariedad de la situación habitacional. Como pudimos observar en este breve *racconto*, estrategias habitacionales como los pensionados había tendido a estancarse y disminuir en términos relativos. Sin embargo, en los últimos 20 años, se dieron fenómenos como la perdurabilidad del conventillo (9), el aumento de la población de las villas (con posterioridad a la disminución por erradicación bajo dictadura), y especialmente, la aparición e incremento de otras *formas de alquiler de piezas en condiciones precarias bajo la forma de hoteles y pensiones*.

### Hoteles y pensiones en la ciudad de Buenos Aires: situación habitacional y características de la población

En 1959, se sanciona la normativa que dio origen a los hospedajes como estrategia para afrontar el déficit habitacional. La Ley de Alquileres no establecía ningún lineamiento que regulara la administración de los *hosteles*-pensiones. Al quedar excluidos de la ley emergen con un uso distinto al correspondiente ya se trató de disimular la existencia de residentes permanentes haciéndolos aparecer como pasajeros transitorios.

Los pensionados pueden ser caracterizados como una forma de *servicio habitacional deficitario* no sólo por la precariedad de su infraestructura, sino también por la vulnerabilidad a la que los inquilinos están expuestos desde el punto de vista legal. Por ejemplo, no hay un *contrato de locación* sino un *libro de huéspedes*; tampoco existen reglamentaciones equitativas sino restrictivas que limitan su permanencia.

Ambos aspectos implican una gran debilidad respecto del locador, no sólo debido a que el alquiler se renueva diariamente, sino porque la situación socioeconómica de los locatarios no es la más satisfactoria. La mayoría de la población hotelera, en la actualidad, se caracteriza por la inestabilidad laboral e irregularidad de ingresos, factores que no le dejan un amplio margen de maniobra a la hora de elegir su vivienda. El precio del acceso a la centralidad de los servicios que ofrece la ciudad se paga con hacinamiento y sumisión (10).

Como ya mencionamos, el desarrollo de la normativa urbana no ha sufrido grandes cambios desde sus orígenes hasta hoy. Los controles institucionales resultan inoperantes a los efectos de garantizar condiciones básicas de habitabilidad.

En este sentido, podemos plantear, siguiendo el relevamiento realizado por la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA, que la localización, las condiciones materiales, los servicios prestados (baño, cocina, limpieza, televisión, cable), el perfil de los habitantes (su nacionalidad, ocupación, profesión), entre varias de las características más relevantes son las que determinan la rentabilidad y el valor del arrendamiento.

Dicha institución gubernamental, también ha evaluado que estos establecimientos no siempre brindan servicio de limpieza, situación que se ve agravada cuando no se cuenta con una cantidad de servicios sanitarios acorde a la cantidad de población

residente. La sobrepoblación y el hacinamiento sólo dejan a la habitación privada como el único espacio de uso privado de sus moradores. A su vez, las piezas muestran signos de dejadez al igual que el inmueble en general por humedad, falta de pintura, falta de mantenimiento de electricidad y sanitario. Además, no son de uso unívoco como los ambientes de los departamentos y casas, por el contrario los cuartos son de mínimas dimensiones y deben cumplir múltiples funciones: dormitorio, comedor, recibidor de vistas, lugar de juegos, etc. Los habitantes de los hoteles y pensionados no cuadran bajo la categoría de *Inquilinos*, sino que residen en calidad de *Huéspedes*. Como ya mencionamos, no tienen la cobertura de un contrato de locación, por lo tanto, los hoteles están habilitados para ejercer el *derecho de admisión* y pueden desalojarlos sin mediar motivo alguno y establecer el cuadro tarifario de forma arbitraria.

Sin embargo, en realidad, la población de estos establecimientos no es temporaria, por lo cual se podría decir que existiría una violación de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que plantea que: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna, y a un hábitat adecuado para ello: regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando de excluir los que encubran locaciones” (11).

La precariedad habitacional a la que se ve sometida la población hotelera se trasluce en los altos índices de hacinamiento. Esta se incrementó vertiginosamente: de 1.160 persona en enero de 1999 a 3.500 en diciembre de ese mismo año y 6.500 en diciembre del 2000, alcanzando un total de 8.000 personas (1.800 grupos familiares) en el año 2001, de las cuales, en la actualidad 7.000 están subsidiadas por el GCBA.

De las 8.704 personas censadas en los hoteles, el 53% de las personas son de sexo femenino, y el 47% de sexo masculino, mientras que entre los jefes se acentúa el peso de las mujeres ya que representan el 60%. Casi el 46,7% de la población infantil tiene menos de 14 años de edad.

El 90% de la población es de nacionalidad argentina, el restante 10% corresponde a ciudadanos de Perú, Uruguay, Paraguay y Bolivia en orden decreciente. Teniendo en cuenta el lugar de nacimiento: el 54% es de Capital Federal y del Gran Bs. As es del 10%, mientras que de la zona Noreste Argentino es el 10%, del Noroeste Argentino es el 9%, de la Región del Centro es el 3% (total: 41%) y el resto son extranjeros.

Se detectó un 9,5% de la población sin ningún tipo de documentación, mayoritariamente en los sectores menores de 18 años, y un predominio de las situaciones conyugales caracterizadas como uniones de hecho (36%) frente al estado civil matrimonial (15%).

En cuanto a los datos relativos al perfil educativo de la población hotelera, se observa una óptima escolarización del nivel primario llegando al 98% mientras que en el nivel medio se da un declive hacia el 75% de asistencia, lo cual significa que los adolescentes entre 13 y 18 años no asisten o han abandonado el sistema educativo formal. Además se da un alto nivel de repitencia o “rezago”, situación en la cual personas de mayor edad están cursando niveles educativos menores a lo correspondiente. De todo esto se desprende que el máximo nivel alcanzado es de secundario incompleto, mientras que la población de origen extranjero es la que más aporta en cuanto al máximo de nivel educativo con un 40% de la población mayor de 14 años con secundario completo u otros niveles superiores.

Con relación a las características económicas de la población en general, solo el 25% soporta una situación de ocupación, el 38% está desocupada (siendo el 60% de esta fracción de sexo femenino) en tanto que el 61% está inactiva (dándose un 76% personas menores de 18 años, un 27 % de amas de casa y un 41% de estudiantes). Otro dato relevante es que la mitad de la población censada declaró estar ejerciendo una actividad laboral como cuentapropista. Por otra parte, el nivel de ingresos declarado es muy bajo: el 22% declaró no tener ingresos, el 15% declaró tener un ingreso menor a \$100, el 26% declara tener ingresos entre \$100 y \$ 200, otros 26% declara un ingreso entre \$200 y \$400 y 11 declara un ingreso de más de \$400.

En cuanto al tipo de hogar el 41% son núcleos familiares completos mientras que el 30% de son hogares monoparentales, de los cuales el 89% está encabezado por mujeres; los hogares unipersonales y las parejas solas representan en conjunto casi el 17%. El tamaño familiar promedio es de 3.9 miembros, predominando un 20,7% de familias de tres miembros, un 18,2% de dos miembros, y un 17,6% de cuatro. Por último, hay que señalar que la situación de vulnerabilidad se agudiza aún más si tenemos en cuenta el plano de la salud, ya que el 92% no tiene ningún tipo de cobertura médica.

Como hemos analizado la situación de los hoteles y pensiones se corresponde con las características generales de los hábitats informales de las clases populares, aunque es factible encontrar la especificidad del fenómeno en ellas. Podemos considerarlos, en términos de Yujnovsky, como *Configuraciones de Servicios Habitaciones* totalmente precarias e inestables dado que carecen de factores básicos como espacio, seguridad, privacidad, identidad.

Si bien la actividad de los hoteles y pensiones es legal desde el punto de vista de la situación del inquilino, la violación sistemática de las disposiciones municipales y la ausencia de contratos, configuran una situación que difícilmente pueda ser calificada como legal en lo que respecta a los propietarios y encargados (16).

Por último, nos interesa destacar que en los hoteles y pensionados el repliegue institucional hace tiempo ha comenzado a ser sustituido por mecanismos de gestión alternativos del "espacio social urbano" en los que algunos sectores de la población hotelera comenzó la búsqueda de soluciones colectivas.

Las políticas asistenciales como paliativo para el problema de los Hoteles y Pensiones

En 1997 el GCBA, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, puso en funcionamiento el Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar (ACEIF) reglamentado mediante el Decreto 607/GCBA/97, cuyo objetivo era integrar a las personas o grupos familiares sin techo.

Podríamos decir que esta es la primera intervención estatal frente a la problemática en constante expansión de las personas en situación de calle. Para ello, se dispuso brindar atención a estos grupos poblacionales a través de una modalidad transitoria de alojamiento en hoteles y pensiones por intermedio de subsidios que rondaban, en un principio, los \$4,5 por día por persona, entre otras medidas.

Por otra parte, con el Decreto 895 del julio del 2002 (Programa de Atención a Familias Sin Techo), se modificó el modo de ejecución del alojamiento en hoteles debido que este sistema resultó poco eficaz para paliar la emergencia y brindar soluciones estructurales, además de ser sumamente altos los costos económicos para el fisco. En su artículo 19 establecía el cierre definitivo del ingreso de nuevos beneficiarios a este mecanismo habitacional (13).

De esta manera, el Gobierno buscaba lograr un proceso paulatino de desplazamiento de los grupos familiares que percibían este subsidio hacia esquemas más sustentables, y principalmente, estabilizar y detener el gasto social en la materia. Además, se dispuso drásticamente, la clausura administrativa de aquellos inmuebles que se encontraban en condiciones de habitabilidad degradada, hacinamiento, promiscuidad, y altos niveles de convivencia intergeneracional. Sin embargo, debido a la imposibilidad de trasladar a esta población a inmuebles adecuados, las clausuras no se pudieron hacer efectivas. Por lo tanto, ante el estado de colapso estructural, el Gobierno de la Ciudad creó, a través del Decreto 1.234 de 2004, el Programa de Apoyo Habitacional (PAH) para efectivizar la asistencia de familias en situación de calle que se encontrasen alojadas en hoteles y pensiones en *estado de clausura*.

En otras palabras, con esta medida, el estado municipal continuaba asistiendo a familias de la calle, solo que en esta oportunidad, posibilitaba que los individuos o grupos familiares optasen por única vez entre: percibir un subsidio o percibir un crédito hipotecario para la compra de una vivienda. En este último caso también se otorgó un incentivo de hasta \$300 por mes durante 6 meses para que pudieran procurarse un alojamiento mientras efectúan la búsqueda de una vivienda definitiva. A su vez el Gobierno establecía, como condición necesaria para la percepción de los beneficios por parte de los aspirantes, el abandono efectivo del hotel clausurado.

Consideramos que estas medidas, vigentes en la actualidad, contribuyeron a la pérdida del sentido social de la vivienda, ya que posibilitaba que se la concibiera meramente como Unidad Familiar y como mercancía.

En este sentido, claramente es una política que tiende al corto plazo y al logro de soluciones habitacionales transitorias (en el caso del subsidio); mientras que en el segundo caso podemos observar que las posibilidades de adquisición de inmuebles destinados a vivienda definitiva se hacen muy difíciles, debido a que implican una inversión que no puede ser costeadada con los montos ofrecidos. De esta manera, se acentúa la posición de concebir a la vivienda en términos de stock dado que la ley sólo contempla como sujeto plausible del beneficio, a familias o individuos.

El Programa de Autoconstrucción de la Vivienda: ¿política pública al servicio de sectores populares?

A principios del año 2005, el Gobierno Municipal procedió a ampliar los términos del Decreto 1234/04 y determinó que a partir de ese momento, se incluía la totalidad de la población subsidiada residente en los hoteles, independientemente de que esté declarada o no la clausura administrativa.

La nueva normativa reglamentaba tres modificaciones relevantes:

- a) en primer lugar, se recurrió a otra área burocrática: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC),
- b) en segundo lugar se intentaba promover soluciones habitacionales definitivas para aquellos grupos familiares organizados en cooperativas, mutuales, y asociaciones civiles sin fines de lucro,
- c) en tercer lugar, se establece una nueva actividad bajo la órbita del PAH denominada *Vivienda Transitoria*. Esta modalidad, se podría decir, fue una situación intermedia entre el hotelado y la vivienda definitiva (14).

Desde nuestro punto de vista, la intervención del mencionado organismo en la resolución de la problemática de los hotelados implicó un camino alternativo en materia de política habitacional, ya que busca resolver un círculo vicioso asistencialista a punto de colapsar.

En este sentido, de los diferentes instrumentos que el IVC puso a disposición a través de la Ley 341, nos proponemos describir y analizar el Programa de Autogestión de Viviendas (PAV).

El PAV consistía en una modalidad de acceso a créditos hipotecarios destinados a la compra y/o construcción de viviendas cuyos beneficiarios son hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional conformados en organizaciones colectivas con personería jurídica (Cooperativas, Asociaciones Civiles, Mutuales, etc.).

Las mencionadas organizaciones colectivas son los principales actores del proceso autogestionario para el cual se preveía el acompañamiento de un Equipo de profesionales (ajenos al IVC): arquitectos, contadores, abogados, trabajadores sociales, sociólogos, psicólogos. Ellos debían ser contratados una vez finalizada la instancia de Talleres Introdutorios y sus honorarios están incluidos en el monto del crédito.

Las funciones establecidas por ley para el accionar de Instituto de la Vivienda a través del PAV eran: otorgar el crédito hipotecario; promover, acompañar y evaluar el proceso tanto desde el área social como desde el área técnica, financiar la compra del inmueble y la construcción y/o refacción del mismo; control y seguimiento del uso del crédito.

No se trataba de un proceso de los llamados de "llave en mano", ya que la obra no la realiza el IVC. Este aspecto fue resaltado categóricamente por los funcionarios entrevistados: el PAV no trabaja con apoderados, gestores, intermediarios ni ninguna otra persona que no sean los propios interesados. Uno de los objetivos generales era la búsqueda de la participación de la gente, para que poder crear una cultura política que tienda al cooperativismo y la acción colectiva.

En este sentido, debemos decir que, el Estado si bien realizaba el envío de recursos para la edificación y el control respecto a la cumplimentación de cada etapa, el proceso no era de *co-gestión* (tal como podemos deducir del espíritu de la ley) sino que la cooperativa gozaba de cierta *autonomía* para proveer sus cuadros técnicos, si bien el Estado colabora con los suyos.

Al PAV se accede mediante la etapa de Talleres Introdutorias, dictados por el Equipo Social del mismo, que son de carácter obligatorio. Se solicita a través de una nota a la cual debe adjuntarse un listado de los miembros de la cooperativa. En principio se estableció que el monto del crédito sería de \$60.000 por hogar que se devolverá en hasta 360 cuotas (30 años) pagaderas mensualmente a partir de la finalización de la obra.

Durante el primer año, 100 fue en número aproximado de cooperativas conformadas para acceder al plan. Este primer grupo era sumamente heterogéneo: las cooperativas eran de diferentes barrios de la ciudad (mayoritariamente del sur), con una cantidad de miembros que iban desde las 12 o 15 familias hasta 80. También existían distintos nivel de participación en movimientos o agrupaciones organizados en torno a la problemática de la vivienda (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), Federación de Autogestión para la Construcción de Viviendas (FACBA), Unión de Cooperativas) además de que estaban conformadas por población con diferentes orígenes: casas tomadas, inquilinatos, hoteles y pensiones. Por último, también diferían en el tipo de construcción a emprender, la mayoría de los edificios son en altura y el resto corresponde a la construcción tipo barrio.

La composición general de los cooperativistas, en cuanto a su nivel ocupacional eran desocupados beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, por lo cual el principal reclamo que se levanta junto a la Federación es la reducción del valor de la cuota social de \$150 que se pagaría por mes una vez concluido el inmueble.

Un factor a tener en cuenta es que se preveía que una vez cumplido el objetivo de la construcción de la vivienda, la cooperativa perdería su personería jurídica y se la reemplazaría por la figura del consorcio organizado, por medio de un reglamento, como en cualquier edificio.

En segundo lugar, cabe destacar que la intención de algunas de las cooperativas, especialmente aquellas que contaban con un mayor grado de organización de la autoconstrucción, con una mayor integración de las problemáticas sociales de los miembros de la cooperativa, y un alto nivel de auto-reflexión en tanto sujeto colectivo, era continuar con su labor luego de concluido el fin de la vivienda como Cooperativas de Trabajo. Por eso, muchas cooperativas de Vivienda comenzaron a emprender ese camino antes, durante y después del período de construcción. Esa es una de las oportunidades que brindaba, a su manera, un plan como el PAV, que se corría de líneas asistencialistas hacia opciones participativas.

Por último es importante mencionar que algunos de los profesionales, en particular el grupo de los arquitectos que comandan las construcciones, también provenían una cooperativa inscripta en el IVC y contaban con antecedentes de experiencias autogestionarias. Respecto a la mano de obra y el proceso de construcción, en principio no hubo injerencia de empresas constructoras (tradicionalmente enraizadas en la política habitacional estatal) sino que la fuerza de trabajo pudo ser provista por la misma cooperativa, ya sea a través de alguno de sus miembros con experiencias en la construcción o mediante la contratación de manera independiente a trabajadores autónomos o nucleados en otras cooperativas.

Resistencias y acción colectiva en la definición de la cuestión de hábitat

El fenómeno de los hoteles y pensiones es un síntoma de la profundidad del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires,

surgido de la propia dinámica de las estructuras sociales y del devenir de las crisis macroeconómicas que se sucedieron en el país a lo largo de los últimos 25 años.

A su vez las políticas que desde el Estado municipal se implementaron para saldar este déficit, como hemos visto, cayeron durante mucho tiempo en círculos viciosos sucediéndose, revisando, ampliando y corrigiendo mínimamente sus objetivos a medida que el colapso habitacional parecía estar más cerca. Estas políticas, bajo la excusa de resolver la emergencia, evidenciaban claramente un carácter cortoplazista, asistencialista, y una ceguera administrativa ante la magnitud de la situación.

De este modo, creemos que el ingreso del IVC es una salida diferente en el tratamiento de esta cuestión. El PAV sería una de las denominadas “Políticas alternativas de vivienda”, que apuntan a nuevos vínculos entre el estado y la sociedad civil, a la vez que aspiran a una mayor equidad en la distribución de los recursos sociales. Luego de las entrevistas realizadas, pudimos encontrar estos funcionarios nuevos, que Cuenya describe, quienes integrarían el sector público de manera marginal frente a las burocracias fuertemente consolidadas que aún resisten (15).

Pero queremos resaltar que proceso de gestación de políticas públicas de fomento a los procesos autogestionarios se debe a las luchas sociales que se llevaron a cabo en torno a problema habitacional de Buenos Aires, en los últimos 20 años. El movimiento de desalojados, inquilinos y de familias en situación de calle, que de alguna manera generó el PAV, tuvo como pilares fundamentales (antes de su “heterogeización”) a sectores provenientes de los Hoteles y pensiones.

Tanto en las entrevistas a miembros de las cooperativas como a funcionarios entrevistados, coincidían, haciendo énfasis de diferente manera y en diferentes puntos, en que leyes como la 341/964 fueron el resultado de fuertes pugnas políticas dentro y fuera del ámbito político-institucional, en especial en el Poder Legislativo. El PAV es un ejemplo de esto, ya que fue implementado formalmente luego de casi dos años de funcionamiento de las mesas de trabajo constituidas por los diversos sectores.

La pelea por el derecho a la ciudad, a través de las políticas de fomento a la autogestión cooperativa del hábitat significa la construcción de un camino alternativo al tradicional de ejecución empresarial, la vivienda como mercancía objeto de ganancia. Como bien concluye Carla Rodríguez, este tipo de políticas habitacionales implican no sólo un redireccionamiento de los recursos públicos otorgando un protagonismo a las cooperativas como actores económicos, promoviendo la estructuración de un circuito diferenciado (que requiere del sustento al desarrollo de esas capacidades) sino también una práctica concreta de redistribución de la riqueza, al instalar a los cooperativistas en el manejo del recurso público alejándose de supuestos asistencialistas y focalizados. Además es imprescindible prestar atención a las posibles variantes de las experiencias de autoconstrucción, ya que, como plantea Cuenya, la autoconstrucción significa la promoción de trabajo no pago o de mecanismos de autoexplotación. Estos programas durante los 90 fueron diseños pensados por el Estado para paliar las crisis cíclicas del capitalismo, trasladando los costos a las familias (16). Es por eso, como afirma Rodríguez, la autogestión no es autoconstrucción, sino un proceso de toma de decisiones, es decir el control y la participación activa de todos los miembros del colectivo en todos los momentos del proceso productivo del hábitat.

Por eso, a pesar de que existen estas leyes que permitir una rápida solución al drama habitacional, son múltiples las trabas que los cooperativistas enfrentan cuando deciden hacer se cumpla lo que dichas leyes prescriben. Para mencionar sólo algunos de los problemas más habituales, que pueden debilitar el potencial y la energía de acción autogestionaria, encontramos, en primer lugar que las cooperativas deben afrontar la dura tarea de conseguir terreno y enfrentar las peripecias del mercado inmobiliario; y en segundo si llegan a un acuerdo para comprar, el IVC se toma un mínimo de treinta a noventa días para la tasación (período en el cual se perder el terreno). Según el MOI: “(...) el Estado, a través de sus organismos, lejos de apoyar los procesos autogestivos, que marcan las leyes 341 y 1251, somete permanentemente a los cooperativistas a un infernal tramiterio burocrático. Es necesario unirnos para poder accionar y revertir este cuadro” (17).

Tomando las reflexiones de Lucio Kowarick, podríamos decir que los movimientos de desalojados en su momento, y las cooperativas ahora, en tanto sujetos sociales tienen “(...) una percepción colectiva según la cual existe una legitimidad en la reivindicación por un beneficio y que su negación constituye (desde su punto de vista) injusticia, carecimiento o inmoralidad, lo legítimo puede institucionalizarse y hasta transformarse en norma jurídica” (18).

En los discursos acerca del espacio doméstico se encuentran representadas necesidades y problemas habitacionales correspondientes a distintos grupos o sectores sociales. En ellos operan mediaciones que implican una relectura de los fenómenos, que se asocian a procesos de identificación social. Estos procesos de identificación, nos remiten a imaginarios colectivos, que representan el paraíso deseable de cada sector social inserto en el universo de una cultura, en este caso la latinoamericana.

## Notas

(1) Oszlak, Oscar, Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano, Buenos Aires, Humanitas-CEDES, 1991.

- (2) Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Buenos Aires, Selección GEL, 1984.
- (3) Oszlak, Oscar, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos para su estudio", Mimeo, 1978.
- (4) Rodríguez, María Carla, "Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: buscando la "nueva fábrica" en los barrios de Buenos Aires". Revista Argumentos N° 4, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado en noviembre de 2008 de <http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos/rodriguez.pdf>, 2004.
- (5) Yujnovsky, *op. cit.*
- (6) Pérez, Pedro, *Buenos aires Metropolitana, Política y gestión de la Ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.
- (7) Yujnovsky, *op. cit.*, Torres, Horacio, *El Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N° 3, Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y Posgrado. FADU, UBA, 1993.
- (8) Precedida por la Ley 8984/76 que suspendía por el término de 180 días la iniciación de trámites sobre tierras rurales, subrurales y suburbanas, a excepción de los Clubes de campo, dado que de lo contrario, se estaría atentando contra los intereses de los grandes agentes inmobiliarios (Clichevsky, 1987)
- (9) En la actualidad se mantienen algunos conventillos (en la zona sur de la capital) aunque en otros por falta de requerimientos mínimos habitacionales: cloacas, salubridad, techos, etc., pasaron a ser casas tomadas (Lacarrieu, 1995)
- (10) Todos los datos estadísticos mencionados en este apartado tienen como fuente: el Documento n° 33, CENOC, 2001, corroborados con las cifras publicadas en el Diario *La Nación*, 15 de marzo, 2004.
- (11) Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Capítulo V Hábitat, artículo 31, inciso 3.
- (12) Torres, *op. cit.*
- (13) Fuente: reglamentación del Decreto 895/GCBA/02; Instructivo para acceder al beneficio, Reglamentación, Decreto 1234/GCBA/04.
- (14) Consistía en brindar un subsidio a los grupos familiares organizados que se encontrasen en procesos de obtención de vivienda definitiva. El monto debía ser invertido en el alojamiento temporario de las familias, quienes debían buscar un inmueble para el albergue. Era una especie de alquiler colectivo.
- (15) Cuenya, Beatriz, "Políticas habitacionales en la crisis", Buenos Aires, Revista Vivienda, Volumen 3, Número 3, septiembre de 1992.
- (16) Cuenya, Beatriz, "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En Cuenya, B., Falú, A. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC, EUDEBA, 1997.
- (17) La Declaración de Cooperativas de Vivienda participantes del MOI, del 15 de junio de 2004 plantean como puntos centrales de su propuesta: a) Creación de un Banco de Tierras, b) Conformación de una Comisión de Control integrada por cooperativistas con el propósito de agilizar, viabilizar y dar efectivo cumplimiento a todos los aspectos contemplados legalmente, c) Disponer canales de comunicación y personal con dedicación exclusiva que aseguren una rápida resolución de las gestiones en otras dependencias del gobierno.
- (18) Kowarick, Lucio, "Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente", México D.F., Revista Estudios Sociológicos del Colegio de México, Vol. XIV, N° 42, 1996.

## Bibliografía

- Clichevsky, Nora, "Política urbana y mercado de la tierra. Buenos Aires 1970-1986", Buenos Aires, Trabajo presentado en el III Seminario sobre Hábitat Popular, 1987.
- Clichevsky, Nora, "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", Buenos Aires, Separata, Estudios territoriales, Vol. XXXV, tercera época, N° 136-137, 2003.
- Coraggio, José Luis, *Economía urbana: La perspectiva popular*, s/d, 1997.
- Cuenya, Beatriz, "Políticas habitacionales en la crisis", Buenos Aires, Revista Vivienda, Volumen 3, Número 3, septiembre de 1992.
- Cuenya, Beatriz, "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En Cuenya, B., Falú, A. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC, EUDEBA, 1997
- Kowarick, Lucio, "Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente", México D.F., Revista Estudios Sociológicos del Colegio de México, Vol. XIV, N° 42, 1996.
- Lacarrieu, Mónica, "Que los conventillos no mueran": Disputas por el espacio barrial", en: Grillo, O., Lacarrieu, M., Raggio, L., *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1995.
- Oszlak, Oscar, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos para su estudio", Mimeo, 1978.
- Oszlak, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES, 1991.
- Pérez, Pedro, *Buenos aires Metropolitana, Política y gestión de la Ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de America Latina, 1994.
- Rodríguez, María Carla, "Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: buscando la "nueva fábrica" en los barrios de Buenos Aires". Revista Argumentos N° 4, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado en Noviembre de 2008 de <http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos/rodriguez.pdf>, 2004.
- Scobie, James, *Buenos Aires del Centro a los Barrios. 1870-1910*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1986.
- Svampa, Maristella, *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2001.
- Torres, Horacio, "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires, la suburbanización de las elites", ponencia presentada en el Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano", IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 1997.



Torres, Horacio, *El Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N° 3, Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y Posgrado. FADU, UBA, 1993.

Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Buenos Aires, Selección GEL, 1984.

-

#### Documentos

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado en noviembre de 2008 de <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm>

Declaración de Cooperativas de Vivienda, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, 25 de junio de 2004.

Diario La Nación, 15 de marzo de 2001.

Documento N° 33, Centro de Documentación de Políticas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, 2001.

Ley 341/GCBA/04. Recuperado en noviembre de 2008 de <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla>

Ley 964/GCBA/01. Recuperado en noviembre de 2008 de <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla>

Programa de Autoconstrucción de Viviendas, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Documentos informativos, marzo de 2005.

Reglamentación, Decreto 1234/GCBA/04, Instructivo para acceder al beneficio.

Reglamentación, Decreto 895/GCBA/02.

#### INGRID GISELE BAUMANN

Doctoranda en Ciencia Política: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín.

Maestranda en Administración Pública: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (tesis en preparación).

Licenciada en Ciencia Política: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Becaria Doctoral: PAV 22756: Estado y Políticas Públicas después de los noventa, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. UBA / UNPSJB.

Investigadora Asistente: Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Auxiliar Docente: Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Auxiliar Docente *ad honorem*: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Formación inicial en temas de descentralización, administración pública local y políticas públicas locales en Argentina.